



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de octubre de 2019
C-096-19

Ingeniero
Milciades Concepción
Ministro de Ambiente
Ciudad

Respetado Señor Ministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota DM-1716-19, fechada 30 de agosto y recibida en este despacho el día 5 de septiembre del año que transcurre, mediante la cual nos consulta sobre dos interrogantes relacionadas, redactadas de la siguiente manera:

1. ¿Pueden los titulares de derechos posesorios, que no hubiesen culminado la tramitación de los respectivos títulos de propiedad, antes de la creación o restauración de la vigencia del área protegida (en el caso de áreas protegidas cuyo estatus fue suspendido provisionalmente mediante decisión de la Corte Suprema de Justicia), culminar dicha tramitación de títulos de propiedad?
2. ¿Es posible modificar los límites de un área protegida para excluir porciones en donde se encuentren poblaciones asentadas y en donde ya no existe cobertura boscosa o especies de vida silvestre, con el objetivo de que la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) otorgue títulos de propiedad?

En el primer punto consultado, coincidimos con el criterio vertido por la institución a su cargo, de que si los trámites de los poseedores no han concluido antes de la vigencia de la disposición legal, o durante su suspensión, con un título de propiedad con emisión y vigencia anterior a la creación del área protegida, o a su restitución, la titulación resulta no viable, tanto según la lectura de la misma norma general que pudiera otorgarles tal derecho, como de aquellas especiales hoy vigente.

En el segundo punto consultado, esta Procuraduría también coincide con el criterio vertido y justificado emitido en la precitada consulta, donde expresa que “...no debería autorizarse ningún acto destinado a reducir la extensión o desclasificar un área protegida salvo que dicha supresión no entrañe merma ni perjuicio para los valores y objetivos de conservación medioambiental del sistema o del espacio natural o se dé una situación clara de emergencia nacional...”.

Procedemos a explicar a continuación las consideraciones jurídicas que nos llevan a estos criterios.

De acuerdo a nuestras investigaciones tomando en cuenta la redacción de las interrogantes planteadas, sólo dos áreas protegidas han estado dentro de la situación de suspensión de sus resoluciones declaratorias por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia¹: la Resolución AG-0139- 2009, "*Por medio de la cual se declara el área protegida de Donoso*" y la Resolución N° AG-0072-2009, "*Por medio de la cual se declara como área protegida el Humedal Bahía de Panamá*", ambas emitidas en su día por la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)². Esta individualización de los objetos concretos de análisis nos brinda perspectivas precisas sobre la alta posibilidad de que sus interrogantes se refieran a esas áreas protegidas en particular, sin perjuicio de que otras se encuentren o hayan encontrado en circunstancias similares.

Para empezar el estudio normativo necesario, hay que poner en relieve el dictamen del artículo 6 de la Ley N° 1 del 3 de febrero de 1994, que señala que "*Cuando un bosque o terreno forestal, correspondiente al Patrimonio Forestal de Estado, por sus calificados valores ecológicos, ambientales, científicos, educacionales, históricos turísticos o recreativos, sea declarado apto para integrar el Sistema de Parques Nacionales y otras Áreas Silvestres Protegidas, este quedará regulado por el respectivo instrumento legal*" (el subrayado es añadido), por ello consideramos preciso iniciar por cada una de las dos áreas protegidas a las cuales posiblemente afectaría la presente consulta.

Tomando lo anterior en cuenta, en lo sucesivo, esta respuesta hará referencia a los ejemplos del Humedal Bahía de Panamá y del Área Protegida de Donoso, como los mayormente pertinentes en cuanto a la situación planteada, sin perder de vista la generalidad de las interrogantes vertidas y del abanico normativo que incide sobre el todo que representa el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá, como figura jurídica derivada de claras directrices normativas e internacionales³.

¹ En el caso del Auto fechado 3 de abril de 2014, por medio del cual se suspendieron provisionalmente los efectos de la Resolución AG-0462 2013 de 19 de julio de 2013, suscrita por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, por la cual se modificó el artículo 4 de la Resolución AG-364-2009 de 27 de mayo de 2009, mediante la cual se creó el área Protegida Manglares de la Bahía de Chame, sólo se refiere a un artículo de la norma declaratoria de un área protegida, por tanto, su alcance es diferente al propio de las situaciones que analizamos a continuación.

² El artículo 4, numeral 3 de la Ley N° 24 del 7 de junio de 1995, "*Por la cual se establece la legislación de vida silvestre República de Panamá y Se Dictan Otras disposiciones*", otorga la competencia de "*establecer y administrar*" áreas protegidas al antiguo Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), en aquella época, Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), hoy Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE).

³ El artículo 51 del Texto único de la Ley General de Ambiente, describe su composición de la siguiente forma: "*Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, identificado con la sigla SINAP. conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.*" Por su parte, el convenio de Diversidad Biológica de 5 de junio de 1992, ratificado en nuestro país por la Ley N° 2 del 12 de enero de 1995, como antecedente a la figura, insta en su artículo 8 a los países miembros a establecer "*...un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*".

En el caso de referirse a la Resolución AG-0139- 2009, "*Por medio de la cual se declara el área protegida de Donoso*", cuya vigencia, tal como lo dispone en su artículo 16, inicia a partir de su promulgación, la cual se da el lunes 9 de marzo de 2009, mediante la publicación de la Gaceta Oficial Digital N° 26235, ciertamente, sus efectos fueron suspendidos mediante la Resolución de veintisiete de abril de 2012, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la solicitud de medida cautelar presentada por el Licenciado Carlo Rognoni Arias, actuando en nombre y representación del Señor Eleno González Govea, situación que se mantuvo hasta que estuvo en firme el Fallo de 25 de mayo de 2016.

La parte motiva de la Resolución, expresa precisamente que la ocupación humana dentro de lo que hoy es área protegida, constituye uno de los supuestos de hecho que fundamentan su creación, en dos apartados diferentes, planteando que "*Los bosques de tierras bajas del Caribe panameño han sufrido durante las últimas tres décadas un proceso paulatino de colonización humana*", que "*La mayor parte de la colonización humana en el área se ha dado de manera espontánea y sin ningún tipo de orientación técnica ocasionando un rápido deterioro de los recursos naturales*" y "*las actividades de ocupación y uso de las márgenes de los ríos por parte de la población humana asentada en Donoso, han ocasionado la reducción drástica de los bosques aledaños a lo largo de los ríos*", lo que ocasiona la necesidad de imponer severos límites a la ocupación humana dentro del área.

En ese orden de cosas, la norma prohíbe expresamente "*La entrada de nuevos ocupantes a los terrenos que conforman el área protegida, sin la debida autorización de la ANAM, previo análisis de caso*", esto sin distinguir, entre quienes fueran tenedores o poseedores dentro del área.

Con respecto a la Resolución AG- 0072 -2009, "*Por medio de la cual se declara como área protegida el Humedal Bahía de Panamá*", éste representa el único otro instrumento de creación de área protegida en las mismas circunstancias que el anterior, donde una demanda contencioso administrativa de nulidad, propuesta por el Licenciado Arístides Figueroa, actuando en representación de Constantino González Rodríguez, se interpone para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° AG-0072-2009 de 11 de febrero de 2009, emitida por la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), lo que ocasiona la emisión de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del mencionado instrumento, y que fuese decretada mediante auto de 27 de abril de 2012, finalizando los efectos de tal medida, el jueves, 4 de abril de 2013, fecha en que se emite el Fallo definitivo de fondo de la cuestión.

En cuanto a materia relativa a derechos posesorios, el artículo 9 de la resolución que crea el Humedal Bahía de Panamá restringe la propiedad y la posesión dentro de sus límites, mientras que el artículo 10 dice:

“Artículo 10. Prohibir dentro de los límites del Humedal Bahía de Panamá aquellas actividades incompatibles con los objetivos especificados en los Artículos Quinto y Sexto de la presente Resolución, en especial, las siguientes:

...

6. *La entrada de nuevos ocupantes a los terrenos que conforman el área protegida, sin la debida autorización de la ANAM, previo a un análisis de caso”.*

De la misma forma, que la resolución que crea el “Área Protegida de Donoso”, el instrumento legal *In comento* impone restricciones a las ocupaciones humanas en su interior, ya sean éstas en virtud de propiedad o posesión.

Como se ha mencionado, las áreas protegidas, en general, se rigen por la norma que les crea individualmente. Existiendo en ambos casos observados, prohibiciones relativas a las “*nuevas ocupaciones*”. Lo anterior, a pesar de la marcada diferencia entre ocupación, posesión y propiedad, dificulta la emisión de nuevos títulos de propiedad dentro de sus respectivos límites que requieren de ocupación activa y con ella, ánimo de dueño, para hacer el tránsito a propiedad⁴.

Volviendo a la primera interrogante vertida por su despacho, esta presenta dos supuestos: 1) aquel donde el titular de derechos posesorios hubiese terminado sus trámites para hacer tránsito a propiedad antes de la creación del área protegida de la que se trate, mediante resolución administrativa, y 2) aquel interesado que los hubiere terminado antes de la restauración de aquella, existiendo un intervalo entre una y otra de uno a cuatro años. Ambos supuestos coinciden en el presente, con la mencionada resolución vigente por decisión de Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Es dable el asimilar la suspensión provisional de las resoluciones que crean las áreas protegidas en cuestión, emitida por la Corte Suprema de Justicia, referida por usted, con la inexistencia del acto administrativo previo a tal creación, esto es en ocasión de la naturaleza de la suspensión judicial de los actos administrativos, que impide a la administración dar eficacia alguna a la disposición a su cargo, como estudian GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS:

“La suspensión es, por naturaleza, una medida de carácter pasivo o negativo; impone una obligación de no hacer, impidiendo la prosecución de la actuación contemplada en el acto o disposición impugnado. Con ella no quedan convenientemente salvaguardados los derechos e intereses del recurrente cuando para garantizar la efectividad de la sentencia resulte precisa una determinada conducta de hacer”⁵.

Por ello, la suspensión de efectos, precisamente, permite a los beneficiarios poseedores de terrenos dentro del área protegida correspondiente, adelantar trámites y poder obtener propiedad, como derecho adquirido, sin ser afectados por la declaratoria de área protegida, ya sea en las áreas comentadas o cualquier otra bajo las mismas circunstancias.

⁴ A este respecto, el artículo 3 de la Ley N° 80 de 31 de diciembre de 2009, dice: “*La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica que demuestre haber ejercido el dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras*” (El subrayado es añadido). Lo anterior, se dificulta dentro de un área protegida creada, toda vez que el artículo 51 del Texto Único de la Ley general de Ambiente, define éstas últimas como “*...bienes de dominio público del Estado*” (El subrayado es añadido).

⁵ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual Básico de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos. Décimo Tercera Edición. Madrid, 2016. Página 668.

No en vano, el dominio público sobre los recursos naturales, según el artículo 47 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, se ejerce “*sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares*” (El subrayado es añadido).

No está de más referirse a las decisiones judiciales que levantaron en su momento, ambas suspensiones precitadas a la Resolución N° AG-0072-2009 de 11 de febrero de 2009, y la Resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, emitidas por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), puesto que ambas decisiones coinciden con el análisis contrastante de las razones de los actores de los procesos, atinentes a elementos de debido proceso legal (la necesidad de consulta pública), ante derechos ambientales, siendo ambas figuras parte de los derechos individuales y sociales ubicados dentro del Título III de la Carta Magna. El aspecto clave de ambos análisis los manifiesta MARTÍNEZ PATIÑO de la siguiente forma:

“En este sentido, la Sala puede invocar, como en efecto lo hace, uno de los principios más importantes cuando a través de demandas contencioso administrativas de nulidad, se intenta la anulación de un Acto Administrativo de Interés General, o Público de Carácter Ambiental, que es el Principio de No Regresión Ambiental el cual no se puede invocar cuando se acarrea una Regresión en el Desarrollo de las medidas de Protección Ambiental, como lo es la eliminación de la creación de un área protegida, a menos que sea por un Interés Superior a éstos. Así pues, aunque el reconocimiento de un área protegida puede afectar intereses, lo cierto es que el tipo de afectación que en este sentido prevalece, está por encima de los intereses particulares, en virtud de que como señala el Fallo 27 de noviembre de 2009, un “área protegida” es “declarada legalmente para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales”⁶.

Esclareciendo cualquier duda que pudieran dejar tanto las normas individuales, como el análisis de la jurisprudencia pertinente, la también mencionada la Ley N° 80 de 2009, “*Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones*”, expresamente excluye la posibilidad de su aplicación a cualquier “reserva ecológica”, entre otros bienes naturales, en su artículo 1, a la vez que como señala su escrito de consulta, el artículo 10 de la misma norma establece con contundencia que las áreas protegidas “*no serán objeto de titulación*”.

El supuesto anterior, no sólo extinguiría la posibilidad de otorgamiento de la titulación al levantarse la suspensión ejercida por la Corte Suprema de Justicia, sino incluso se extinguiría la posibilidad de su trámite, puesto que, como señala el artículo 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, “*Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente*” y no sería dable a la Administración, tramitar una petición cuyo resultado material evidencie en sus inicios, o durante su avance que resultaría en una conducta prohibida expresamente por la Ley. En esto, coincide el artículo 5 del Código Civil de la República: “*Los actos que prohíbe la Ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención*”, al igual que dice su artículo 4: “*Las meras expectativas no constituyen derecho contra la Ley nueva que las anule o cercene*”.

⁶ RODRIGUEZ PATIÑO DE PALMA, Rosario. La Importancia del Control Jurisdiccional de los Actos Administrativos Ambientales. En XIV Congreso Panameño de Derecho Procesal. Instituto Colombo Panameño de Derecho procesal. Panamá, 2017. Página 522.

Los trámites mencionados, con la norma vigente, no podrían realizarse, pues su resultado, la titulación, no es permitida legalmente dentro el área que fuera así solicitada, es más, resulta prohibida. El objetivo planteado por el primer artículo de la precitada Ley N° 80 de 31 de diciembre de 2009 y la prohibición de titular en áreas protegidas del subsecuente artículo 10, en conjunción con las normas creadoras de las áreas protegidas que han sido objeto de suspensión por parte de la Corte Suprema de Justicia y su subsiguiente restitución, no dejan lugar a duda alguna sobre lo inviable de continuar un trámite ilusorio si sus beneficiarios no han obtenido un título de propiedad dentro del momento oportuno para hacerlo.

Por tanto, coincidimos con el criterio vertido por la institución a su cargo, de que si los trámites de los poseedores no han concluido antes de la vigencia de la disposición legal, o durante su suspensión, con un título de propiedad anterior a la creación del área protegida, o a su restitución, la titulación resulta no viable, tanto según la lectura de la misma norma general que pudiera otorgarles tal derecho, como de la normativa especial hoy vigente.

¿Es posible modificar los límites de un área protegida para excluir porciones en donde se encuentren poblaciones asentadas y en donde ya no existe cobertura boscosa o especies de vida silvestre, con el objetivo de que la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) otorgue títulos de propiedad?

Esta segunda pregunta nos lleva a varios supuestos de relevancia al derecho, los cuales serían los siguientes:

- La modificación de los límites de un área protegida.
- Exclusión de sitios en su momento declarados como área protegida.
- El motivo de dicha exclusión sería la presencia de poblaciones asentadas.
- En esos lugares “ya no existe cobertura boscosa o especies de vida silvestre”.
- El objetivo de lo anterior es la obtención del título de propiedad por parte de la ANATI.

La pregunta guarda similitudes y coincidencias con las áreas protegidas ya mencionadas, sin embargo, esto no es mencionado en la consulta. Tampoco hemos recibido los supuestos de hecho necesarios para saber circunstancias más allá que las puramente jurídicas. De lo leído, tampoco resulta discernible que las circunstancias presentadas sean relativas a las poblaciones asentadas en los suelos hoy ocupadas en propiedad por el Humedal Bahía de Panamá y el Área Protegida de Donoso, sin excluir del todo la posibilidad de que, durante la suspensión de los efectos que los instrumentos jurídicos que legitiman ambos sitios, a manos de la Corte Suprema de Justicia, se hayan asentado poblaciones nuevas en el área, después de practicar actividades de deforestación.

La frase “*en donde ya no existe cobertura boscosa o especies de vida silvestre*”, implica que sí existió dicha cobertura y dichas especies en el sitio, siendo imposible no hacer una relación entre el asentamiento de una población en un área protegida y la pérdida descrita por el propio escrito de consulta.

Según el Derecho positivo vigente, más allá de la figura de área protegida, la deforestación no es una actividad que legitime, o facilite la futura adquisición de un título de propiedad. El artículo 79 de la Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994 "Por La Cual Se Establece La Legislación Forestal En La República de Panamá y se dictan otras Disposiciones", dice: "Queda terminantemente prohibido limpiar, socolar; rozar o talar bosques de propiedad del Estado". Además, el artículo siguiente refuerza este principio:

"Artículo 80. Para limpiar, socolar; rozar o talar un bosque natural primario o secundario en terrenos bajo derecho de posesión o propiedad privada, se requiere necesariamente, permiso de la autoridad competente, que podrá ser extendida previa inspección obligatoria".

De lo narrado en la consulta, no se detecta que hayan existido permisos para la remoción de la cobertura vegetal del área. Aunque éstos se hubiesen otorgado, el artículo 60 del Texto Único de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá que comprende las reformas aprobadas por la Ley N° 18 de 2003, la Ley N° 44 de 2006, la Ley N° 65 de 2010 y la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015, expresa de forma clara cuál es la norma aplicable sobre poblaciones o individuos que hayan recurrido a la deforestación para obtener el derecho del que se habla en toda la consulta, que es el derecho de propiedad:

"Artículo 60. La tala rasa o deforestación de bosques naturales no se considerará como medio probatorio por la autoridad competente para solicitar el reconocimiento del derecho de posesión o titulación de tierras. Cuando esta acción se realice sin el otorgamiento de permisos ni el seguimiento establecido en esta Ley, sus reglamentos y normas complementarias se constituye en infracción administrativa sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan. Para proceder con dicha infracción, se deberá realizar una inspección y la emisión del informe correspondiente" (El subrayado es añadido).

El supuesto que plantea la nota, si no ha contado con permisos idóneos dentro del amplio menú normativo ambiental y según el artículo citado, no sólo haría inviable lo planteado, sea área protegida o no, sino que hasta podría constituir un delito. Es más, dentro del ámbito administrativo, las funciones ambientales del Estado, son eminentemente contrarias a lo manifestado en la interrogante, como dice el primer artículo del Texto Único de la Ley General del Ambiente:

"Artículo 1. La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país" (El subrayado es añadido).

Por otro lado, y como antecedente adicional de Derecho Internacional de la medida citada, el artículo 8, numeral f del ya invocado Convenio de Diversidad Biológica de 5 de junio de 1992, ratificado por la Ley N° 2 de 12 de enero de 1995, mandata por su lado que cada uno de los Estados partes del Convenio "**Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otros sistemas de ordenación**" (El subrayado es añadido).

Estas disposiciones armonizan con los conceptos vigentes de uso de la tierra, con base en principios ambientales, reconocida por el Código Agrario de la República, aprobado mediante la Ley N° 55 de 23 de mayo de 2011, presentes en los artículos 3, 4 y 5 de tal disposición jurídica:

“Artículo 3. El productor agrario deberá realizar su actividad agraria en armonía con el ambiente, promoviendo el uso de abonos orgánicos e insumos que no debiliten el suelo o afecten la salud humana, animal o vegetal. El Estado será garante del cumplimiento de la normativa ambiental relacionada con las actividades agrarias.

Artículo 4. El Estado promoverá mediante incentivos las actividades agrarias que impliquen protección al ambiente y a la producción sostenible de alimentos saludables, propiciando un mercado para dichos productos.

Artículo 5. La propiedad, la posesión y el uso de la tierra conllevan el cumplimiento de la función social, económica y ambiental que les corresponde. Las instituciones y agencias del Estado, los municipios y las personas naturales o jurídicas no están exentos de este cumplimiento” (Los subrayados son añadidos).

Por tanto, las disposiciones anteriores mandatan una compatibilidad necesaria entre las aspiraciones de las poblaciones y el cuidado del ambiente, que modernamente, no pasan por la deforestación ni por el desplazamiento del hábitat de las especies del bosque, incluso de acuerdo al texto de la principal disposición agraria del Estado panameño.

Incluso, volviendo a los ejemplos de las áreas protegidas estudiadas con anterioridad, ninguna de ellas prohíbe que quienes las residen ancestralmente vivan en el área o la utilicen, eso sí, éstos ven restringidos sus usos a un plan de manejo ambiental, al igual que se debe hacer en todas las áreas protegidas constituidas⁷.

El cumplir y hacer cumplir las restricciones y prohibiciones dentro de las áreas protegidas, no supone por antonomasia, la negación de derechos sociales, sino la procura de actos de constricción vitales para que la sociedad se someta a un ordenamiento necesario, guiados por las autoridades competentes y encaminadas al bienestar de todos.

Dado que lo anterior, trata de un mandato general al Estado panameño, que guía todas las disposiciones componentes de la Ley General de Ambiente, y fundamentado dentro del bloque de la Constitucionalidad⁸, mal podría tomarse una medida que permitiera a otros

⁷ Artículo 46 del Decreto Ejecutivo N° 43 del 7 de julio de 2004, “*Que reglamenta la Ley N° 24 del 7 de junio de 1995 y dicta otras disposiciones*”.

⁸ Manifiesta la doctrina que “*En el moderno derecho administrativo lo relevante es el “administrado” y no la actividad del Estado, ya que prima la tutela de la dignidad humana, el respeto de los derechos constitucionalmente reconocidos, y de los derechos humanos. Su fundamento se encuentra en la interpretación sistemática de la Carta Política, y del derecho convencional, que por virtud del bloque ampliado de constitucionalidad, exige el juez administrativo observar y sustentar la actividad, los procedimientos y las decisiones administrativas en los instrumentos jurídicos internacionales [Tratados, Convenios, Acuerdos, etc.] de protección de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de ges, bien sea que se encuentren incorporados por ley al ordenamiento jurídico nacional, o que su aplicación proceda con efecto directo atendiendo a su carácter de “ius cogens”.* SANTOFINIO

aprovechar la tala rasa o deforestación, especialmente si existen normas jurídicas a nivel de ley que expresamente manifiestan la ilegalidad de la conducta descrita y cuyas consecuencias jurídicas afectan directa y negativamente cualquier aspiración a la propiedad de la tierra dentro de tales circunstancias.

No está de más recordar que el artículo 17 de la Constitución Política mandata que “*Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley*” (El subrayado es añadido).

De la misma manera, una exclusión de área deforestada por el fin de otorgar títulos de propiedad, representaría una manifestación contraria al Principio de No Regresión Ambiental, reconocido por la jurisprudencia panameña y mencionado páginas atrás.

Por tanto, en el segundo punto consultado, esta Procuraduría también coincide con el criterio vertido y justificado emitido en la precitada consulta, donde expresa que “...no debería autorizarse ningún acto destinado a reducir la extensión o desclasificar un área protegida salvo que dicha supresión no entrañe merma ni perjuicio para los valores y objetivos de conservación medioambiental del sistema o del espacio natural o se dé una situación clara de emergencia nacional...”, al igual que la consideración anterior, porque la conducta descrita, es expresamente prohibida por la Ley.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/hjmm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**